RÉSEAU
D'ÉDUCATION À
L'ENVIRONNEMENT
EN BRETAGNE

Argumentaire Partenariat entre associations et pouvoirs publics

Argumentaire à destination des responsables associatifs de l'environnement
rédaction groupe « Partenariat du REEB »

avril 2012

Avec le soutien de la CPCA Bretagne

CPCA Bretagne
conférence permanente des coordinations associatives

SOMMAIRE

I- PRÉAMBULE 3

II- ÉTAT DES LIEUX 5

III- CADRE LÉGAL 7

1/ Définition des notions de subvention et de commande publique 7

1.1 La subvention : "Je vous aide, vous m'aidez" 7
1.2 La commande publique : "vous m'aidez" 9
A - La personne publique achète un bien ou un service 9
B - "Je délègue" un service public 12

2/ Les risques de confusion entre subvention et commande publique 13

IV- PRÉCONISATIONS POUR UN PARTENARIAT ÉQUILIBRÉ ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS 15

1/ Favoriser la reconnaissance de la spécificité associative 15
2/ Maintenir un fonctionnement interne compatible avec le développement de l'initiative associative 16
3/ Sécuriser les conventions et les partenariats 16
4/ Rester maître de son projet 17
5/ Obtenir le financement de l'ingénierie sociale associative 17
6/ Obtenir une caution de prêt ou une garantie d'emprunt du pouvoir public 17
7/ Développer des formations communes 17
8/ Requestionner ce qu'est un "bon" partenariat 18

CONCLUSION 19

ABRÉVIATIONS 19

BIBLIOGRAPHIE 19

- PRÉAMBULE

I.1. Un constat national placé sous le signe de l'inquiétude

« *Aujourd'hui, les associations d'environnement constatent le* ***désengagement croissant de l'Etat*** *(fin du dispositif emploi-jeune, amenuisement des subventions publiques). Par ailleurs, leurs relations avec les pouvoirs publics connaissent des évolutions juridiques. La convention de subventionnement qui représentait jusqu'alors le lien privilégié entre les associations d'environnement et les personnes publiques, est aujourd'hui mis à mal par le* ***recours de plus en plus fréquent à la commande publique*** *(marchés publics, délégation de service public…).*

Cette tendance a également été relevée en 2005 ***pour l'ensemble du secteur associatif*** *par le groupe de travail de la Conférence Nationale de la Vie Associative (CNVA) qui note dans son rapport : " Les associations sont confrontées à la généralisation des appels d'offres, essentiellement de la part des collectivités territoriales, soit en raison de leur extension progressive à de nouveaux domaines, soit par prudence lorsqu'une convention ou le simple versement d'une subvention leur paraissent pouvoir être juridiquement contestés et requalifiés en convention de prestation de service. Ce phénomène tend à banaliser le fait associatif, en lui appliquant les mêmes règles qu'aux sociétés commerciales (…) "*[1] ».

I.2. Le risque de la perte des bénévoles : association ou entreprise ?

Face à la complexité de ces questions juridiques relevée par nombre d'élus associatifs, les dirigeants bénévoles sont perplexes, perdus. Les associations employeuses de taille plus importante peuvent faire face en se professionnalisant, avec des projets dont s'emparent plus les salariés que les bénévoles. Mais c'est le risque de la désaffection des bénévoles qui pointe progressivement.

I.3. Un contexte européen qui déboussole[2]

La spécificité des associations n'est pas reconnue par l'Europe, qui les considère comme un opérateur économique.
Les principes de libre circulation des activités et de la libre installation des services connaissent des dérogations avec la Directive européenne dite "Services" du 12 décembre 2006 qui réglemente les services d'intérêt économique général (SIEG).
À cela s'ajoute "le paquet Monti-Kroes**,** puis le paquet « Almunia » (entré en application au 31 janvier 2012) relatifs à **l'aspect fiscal**, qui règle le régime des compensations et des aides d'état. « L'objectif affiché demeure toujours d'éviter que les aides publiques versées à des organismes sans but lucratif ne viennent fausser le libre jeu de la concurrence[3].

Que le premier qui a compris lève le doigt !

Selon ces textes européens, il existe une exception au principe selon lequel un acteur économique n'a pas vocation à recevoir une aide d'état. Ainsi la règle de « *minimis* » permet aux associations de continuer à percevoir des subventions publiques sans être concernées par la législation communautaire applicable aux aides d'Etat.

1 CNVA. Rapport du groupe de travail, présidé par JF Collinet : « La consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations », mai 2005.
2 Cf. voir le compte-rendu de la journée Partenariat du REEB du 4 juillet 2011 disponible sur demande : contact@reeb.asso.fr, voir aussi http://www.ssig-fr.org/
3 Paquet Almunia : « La nouvelle donne européenne » Maître Colas Amblard, Juris-Associations, n°454, 1er mars 2012, pp. 35-38

En dessous d'un certain seuil d'aide publique, il existe une tolérance mais au delà ce de seuil (il devrait passer au printemps 2012 à 500 000 € sur les 3 dernières années), l'opérateur doit être **mandaté** par la personne publique pour remplir une mission de service public.

La France a fait le choix de défendre deux secteurs. Sont exclus de la Directive Services certains services sociaux, l'éducation (ou les opérateurs mandatés par la puissance publique en droit national).
Mais dans tous les cas la règle fiscale s'applique. Les conventions de subvention signées avec l'état ou les collectivités doivent être euro-compatibles si l'association se situe au dessus du seuil des 200 000 €.

Le gouvernement français a publié **une circulaire le 18 janvier 2010 dite "circulaire Fillon"**, qui s'impose aux services de l'état et aux établissements publics (mais pas aux collectivités territoriales).

Elle a l'avantage de reconnaître l'importance du rôle des associations et de la subvention pour soutenir leur mission d'intérêt général. Elle met en avant la **convention pluriannuelle d'objectifs**, le bénévolat valorisé. Elle dresse un modèle de dossier de demande de subvention, mis en oeuvre diversement en France. En effet, il y a encore des incertitudes et des ambiguïtés sur cette circulaire.

L'enjeu de la marchandisation de nos associations est de taille pourtant force est de constater que tous les mouvements associatifs ne se sont pas emparés de ce débat.

Comment les associations d'éducation à l'environnement _ l'éducation étant à notre avis un secteur non-marchand par essence ont-elles répondu à cette mutation ?

1.4. Des associations d'environnement se sont mobilisées

« *Cette évolution fait débat et suscite une inquiétude dont* ***France Nature Environnement*** *s'est fait l'écho en mars 2007, au travers d'une plaquette de sensibilisation (à laquelle ont participé Bretagne Vivante et Eaux et Rivières de Bretagne) intitulée : " Généralisation du recours aux marchés publics : mort annoncée du tissu associatif ". »*

La même année, des réseaux d'éducation à l'environnement, notamment l'ARIENA (réseau alsacien), le Réseau Ecole et Nature et l'UNCPIE ont proposé, au sein du **CNAR Environnement**, de développer une étude et une formation pour accompagner les associations face à ce risque de glissement vers la commande publique.
Dans ce cadre est publiée fin 2008 « l'**Étude argumentaire sur le partenariat et les relations contractuelles entres les associations d'environnement et les pouvoirs publics ».**[4]
Cet argumentaire très complet a servi de base à un module de formation pour les adhérents du REN.
Le document présent reprend en grande partie cette étude.

CNARe : Centre national d'appui et de ressources Environnement
CPCA : Conférence permanente des coordinations associatives
EE : Éducation à l'environnement
REN : Réseau École et Nature
UNCPIE : Union nationale des centres permanents d'initiation à l'environnement

4 "Etude argumentaire sur le partenariat et les relations contractuelles entres les associations d'environnement et les pouvoirs publics" - Retours d'expériences, analyse de pratiques et propositions pour sécuriser les partenariats" par le Cente national d'appui et de ressources Environnement (téléchargeable sur le site http://www.cnarenvironnement.org/).

2 – ÉTAT DES LIEUX

2.1. Une subvention au projet…

La pérennité des associations est mise à mal avec la réduction drastique des aides au fonctionnement, au projet associatif.
La subvention au projet devient la règle, voire même à l'action.
Elle couvre un temps de plus en plus court qui incite au « zapping », insécurise les associations et entraîne un appauvrissement de l'initiative et de l'innovation.
Ce constat n'est pas neutre : une véritable évolution dans la relation partenariale est en marche.
*« Nous étions plus subventionnés sur ce que nous **étions**, moins sur ce que nous **faisions**. La tendance s'inverse aujourd'hui. La décentralisation est passée là aussi et les collectivités locales ont pris le relais de l'État, sans en être obligées par la loi.[5] »*

2.2. …qui diminue

Nombre d'associations constatent et dénoncent la baisse des financements publics.
De plus, la subvention ne couvre pas la totalité du projet. Cette logique de multi-financements évolue.

2.3. Des financeurs publics moins nombreux à l'avenir

En effet, le financement public des associations est en pleine mutation, avec la **réforme territoriale.**

Les financeurs se multiplient, plus considérés, sans doute à tort, comme des payeurs que comme des partenaires.
La multiplication des interlocuteurs transforme nos dirigeants et responsables associatifs en "marathoniens de la recherche de subvention"[6] même si cette pluralité de financements va encore évoluer avec la réforme territoriale, qui va "simplifier" les financeurs possibles en 3 blocs. Là où on avait quatre partenaires, on en aura bientôt trois :

- financement soit par la commune, soit par l'intercommunalité,
- financement soit par la Région, soit par le Département,
- financement soit par l'Etat, soit par l'Europe[4].

2.4. Une concurrence accrue entre associations

Avec la baisse des financements publics, la recrudescence de la concurrence entre associations est déjà à l'oeuvre. La réforme territoriale risque d'accroître ce phénomène.
Le recours à la commande publique le renforce entre associations mais aussi avec les entreprises aux valeurs proches ou similaires, notamment celles de l'économie sociale et solidaire ou de l'éducation à l'environnement.

5 Intervention d'Olivier Dulucq, Délégué régional de la CPCA Bretagne, Journée d'information du 4 juillet 2011, Extrait du compte-rendu disponible au REEB
6 Paroles de participants aux journées d'information

2.5. Un bilan tempéré en Bretagne

Le constat en Bretagne rejoint le national. Plusieurs secteurs associatifs sont déjà très touchés par les effets pervers induits par la commande publique : social, formation, jeunesse, culture, gestion-protection de l'environnement (ex. : études d'impact).
La prise de conscience dans le secteur de l'EE est malgré tout encore timide.

Ces mêmes secteurs associatifs partagent le constat du recours de plus en plus fréquent à la prestation sur leur territoire proche. **C'est à l'échelle des regroupements de communes et des communes de grande taille que le glissement est particulièrement présent.**

Une **pression** est opérée par les juristes auprès de leurs collègues techniciens et de leurs élus, au sein des collectivités, pour démontrer l'insécurité juridique de la convention (risque de requalification). C'est ce qui entraîne également le recours de plus en plus fréquent à la commande publique par les collectivités.
Trois hypothèses sur les raisons de cette évolution :

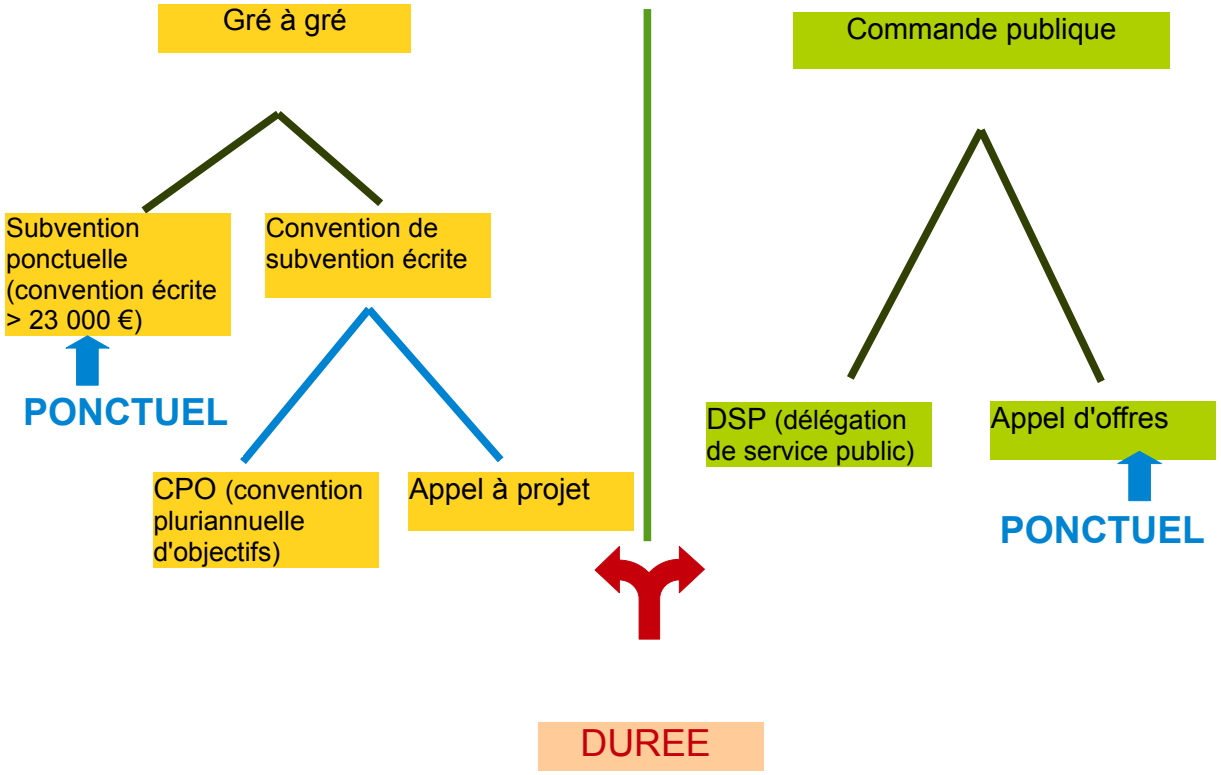
- l'intérêt pour un technicien d'utiliser du "prêt-à-porter" (commande publique) plutôt que "du sur mesure" (subvention),
- les effets de mode (tendance à la commande publique plus "in"),
- la difficulté à admettre que l'association puisse être à l'initiative du projet.

Des exemples bretons :

- Une communauté de communes du Finistère passe un appel d'offre pour des animations sur l'eau pour les scolaires du territoire (autrefois conventionnées).
- Deux agglomérations dans le Finistère et le Morbihan passent un appel d'offre, pour l'organisation et l'animation d'un événementiel.
- Une agglomération des Côtes d'Armor transforme en prestation les conventions passées auparavant avec les associations d'éducation à l'environnement pour l'animation des espaces naturels sensibles.
- Une agglomération d'Ille-et-Vilaine reprend un projet d'initiative associative autour de la qualité de l'eau et du jardinage au naturel et le transforme en appel d'offres de la collectivité.

3 – CADRE LÉGAL

Résumé des relations contractuelles possibles entre associations et pouvoirs publics.



3.1. Définition des notions de subvention et de commande publique

3.1.1 La subvention : "Je vous aide, vous m'aidez"

La subvention est juridiquement définie comme une aide forfaitaire accordée par une personne publique, de façon unilatérale et sans contrepartie.

➲ **Critères :**

- La subvention permet le financement d'un projet **d'intérêt général** (ou local) sans contrepartie directe pour la collectivité. Les collectivités peuvent intervenir dans tout domaine d'intérêt général non réservé à l'Etat ou à une autre personne de droit public : développement économique, protection de l'environnement, etc. La réforme territoriale et la perte de la clause générale de compétence, notamment pour le département, ne permettra plus cette possibilité.

- **L'association qui reçoit une subvention est non seulement à l'initiative du projet** mais elle en a conçu le contenu et a défini ses besoins en matière de financement.

- L'association ne répond pas à un besoin exprimé par l'administration, elle est libre de ses initiatives.

- Le bénéficiaire ne doit pas être un service public. L'association n'agit pas pour le compte de l'administration.

- Les subventions sont **précaires et facultatives** : la collectivité est libre d'accorder ou non une subvention. L'association ne peut exiger le versement d'une subvention au motif qu'elle en bénéficiait depuis plusieurs années.

- L'attribution des subventions relève du **pouvoir discrétionnaire** de l'administration. Le refus d'octroyer une subvention n'a pas besoin d'être motivé. L'administration est libre de son action, sa conduite en la matière n'est pas dictée par une règle de droit.

- Une subvention finance rarement la totalité d'un projet. La personne publique est libre de verser la contribution qu'elle souhaite, généralement **un pourcentage du coût de l'opération** et qui fait apparaître les cofinancements des autres partenaires.

- Une subvention **se demande**. Par souci de simplification, un dossier commun de demande de subvention est prévu pour l'ensemble des administrations de l'Etat.[7]

- L'association reste **« propriétaire » de son projet.** Le transfert de propriété vers la personne publique peut s'analyser comme un acte de vente, rémunéré par un prix. On quitte alors le régime de la subvention pour rejoindre celui de l'achat public.

"Je vous aide ponctuellement ou je vous aide dans la durée"

Si la subvention de la collectivité est ponctuelle, elle n'est pas reconductible et doit se redemander souvent. Le financement est précaire.

Dans la durée, l'association peut signer une convention pluriannuelle d'objectifs. Elle a pour avantages de :

- soutenir le projet associatif ;
- définir un cadre plus clair où l'association peut cibler du fonctionnement,
- construire un véritable partenariat,
- s'approcher davantage de la logique de contrat,
- reconnaître l'utilité sociale de l'association.

Il faut cependant veiller à entretenir un dialogue régulier avec la collectivité et ne pas attendre la signature de la prochaine convention pour se revoir.

➲ Obligations :

Pour les associations	Pour les pouvoirs publics
- Le projet **doit entrer dans le champ de compétence de la collectivité** (intérêt local : compétences exercées par la collectivité)[8]. - Le projet doit répondre à un objectif d'intérêt général. - Une convention écrite est obligatoire au delà de 23 000 €. - La convention doit être euro-compatible (elle est présumée l'être en-dessous du seuil des 200 000 € et doit remplir les conditions au-delà (cf. circulaire Fillon de janvier 2010). - Des contres parties se rajoutent de plus en plus, notamment celle de la publicité.	- **Contrôle financier** par la collectivité, qui prévoit un droit de regard sur les comptes et budgets de l'association et est en « droit de demander les pièces justificatives des dépenses et tout autre document dont la production est jugée utile au contrôle de l'utilisation de la subvention ». - **Évaluation** des actions subventionnées, pour mesurer la pertinence de la subvention au regard des résultats obtenus (évaluation de l'efficience du projet financé). - Les subventions **interdites** : * subvention à caractère politique • subvention à caractère cultuel - Respect de la liberté du commerce et de l'industrie

7 Le modèle du dossier de demande de subvention est disponible sur le site Interne t : www.service-public.fr

8 «Les collectivités règlent par leurs délibérations, les affaires de leur compétence » (CGCT article L2121-29)

Avantages et inconvénients de la subvention :

Avantages de la subvention	Inconvénients de la subvention
◗ Le respect de la forme et de la spécificité associatives.a subvention permet à l'association de faire **valoir et reconnaître son projet associatif.** L'association reste dans sa fonction. **d'innovation,** son **indépendance est respectée.** ◗ La reconnaissance de la **plus value associative est reconnue**, notamment l'**apport des bénévoles** au projet associatif. ◗ L'assurance pour l'association d'avoir la propriété intellectuelle de son projet. Elle peut communiquer sur ce dernier et le diffuser à sa guise. ◗ **L'évaluation** du projet est **partagée** entre les deux partenaires, public et associatif. ◗ La pertinence et la légitimité du projet sont reconnues par différents partenaires, ce qui donne une **meilleure lisibilité à l'action de l'association sur son territoire.** ◗ L'implication et l'ancrage réels de l'association dans la durée sur le territoire. Elle travaille avec des habitants au projet en faisant intervenir des acteurs locaux. Son action a un **impact économique sur le développement local du territoire.** ◗ Le remboursement de la subvention si elle est requalifiée en commande publique.	◗ La longueur des délais entre le moment où l'association dépose son projet et celui où la subvention est versée (1 à 2 ans après la fin de l'opération dans certains cas). Cette situation **fragilise souvent les équilibres financiers** des associations. Des avances de trésorerie peuvent être parfois très importantes. ◗ La persistance d'une image négative de l'association dont le fonctionnement repose sur des subsides publics. ◗ Le caractère discrétionnaire de la subvention, dont le refus n'a pas à être motivé. Ce principe **s'accommode mal avec l'activité associative.** ◗ Le régime de la participation financière n'est **pas toujours très clair** : s'agit-il d'une subvention ou d'un marché public ? ◗ La subvention publique **couvre rarement la totalité du coût** du projet ou est encadrée par les règles que se fixe la collectivité. ◗ Le risque pénal de délit de favoritisme pour la collectivité si elle ne respecte pas les critères et obligations de la subvention.

3.1.2 La commande publique : « vous m'aidez »

A - La personne publique achète un bien ou un service

Le terme de commande publique recouvre des dispositifs différents[9] :
◗ Le marché public, régi par le Code des marchés publics,
◗ La délégation de service public, organisée d'abord par la loi Sapin (29 janvier 1993), puis par la loi du 2 mai 2001.

La démarche est tout simplement inversée par rapport à la subvention : le marché public ou la délégation de service public sont décidés par la collectivité pour répondre à ses besoins et le financement est la contrepartie directe du service rendu à la collectivité.

Pour tous ses achats, l'acheteur public doit respecter les principes fondamentaux :
◗ le respect des règles de mise en concurrence,
◗ de mettre en place des règles de publicité permettant aux prestataires potentiels d'être informés,
◗ choisir enfin l'offre la plus avantageuse en posant des critères objectifs.

9 3ème dispositif : le partenariat public-privé (ordonnance du 17 juin 2004)

D'une manière générale, plus les montants des achats sont élevés, plus les procédures imposées sont lourdes et formalisées.

Critères :

- Le marché public répond aux **besoins propres de la personne publique.**
- L'administration définit ses besoins quantitatifs et qualitatifs dans un **cahier des charges.**
- L'exigence d'une contrepartie. Le marché repose sur un échange « à titre onéreux » : à telle prestation ou produit livré à la collectivité commanditaire, correspond tel prix.
- Au-delà de certains seuils, des procédures de publicité sont prévues, à titre d'exemple les tableaux ci-dessous présentent les seuils et les obligations qui s'imposent aux marchés de services[10] :

SEUILS APPLICABLES AUX DIFFERENTES PROCEDURES SELON LE DONNEUR D'ORDRE ET LE TYPE DE MARCHE AU 1ER JANVIER 2012

Objet du marché	Donneur d'ordre	Procédures simples	Procédures adaptées	Procédures formalisées
Marchés de travaux	Pouvoir adjudicateur	Moins de 15 000 € HT	Entre 15 000 et 5 millions € HT	+ de 5 millions € HT
	Entité adjudicatrice	Moins de 20 000 € HT	Entre 20 000 et 5 millions € HT	+ de 5 millions € HT
Marchés de Fournitures et de services	Etat	Moins de 15 000 € HT	Entre 15 000 et 130 000 € HT	+ de 130 000 € HT
	Collectivité territoriale	Moins de 15 000 € HT	Entre 15 000 et 200 000 € HT	+ de 200 000 € HT
	Entité adjudicatrice	Moins de 20 000 € HT	Entre 20 000 et 400 000 € HT	+ de 400 000 € HT

Avantages de l'achat public :

Pour les associations	Pour les pouvoirs publics
- La possibilité d'accéder à de **nouvelles ressources financières.** - L'association se « repose » sur un cahier des charges précis. La recherche de cofinancements devient dès lors inutile. - Un sentiment de sécurité budgétaire lorsque le marché est obtenu parfois pour	- Connaître et maîtriser sa capacité d'initiative dans son champ de compétences. - Evite de passer par le subventionnement, cadre jugé **insuffisamment sécurisant** notamment par les collectivités qui parfois ne connaissent ou ne maitrisent pas bien le régime de la subvention. Elles ont alors tendance à passer systématiquement par la commande

10 Source : http://pme.service-public.fr/actualites/breves/nouveaux-seuils-pour-marches-publics.html Voir aussi : http://www.economie.gouv.fr/daj/marches-publics

plusieurs années. ◗ Certaines associations voient dans l'obtention d'un marché, une forme de reconnaissance de leurs compétences de la part de la collectivité.	publique, même lorsque tous les critères de la subvention sont réunis. ◗ La volonté délibérée de « mettre en concurrence » les associations entre elles. Ce processus est considéré parfois par les collectivités comme une **garantie d'efficience** quant à la gestion des deniers publics. ◗ L'occasion de faire intervenir de nouveaux acteurs. ◗ La volonté d'être **propriétaire des actions** et productions associatives.

➲ **Inconvénients de l'achat public :**

Pour les associations	Pour les pouvoirs publics
◗ **La Banalisation de la spécificité associative** : l'association devient un opérateur comme un autre sur le marché. La commande publique tend à « gommer » les spécificités de l'apport associatif. ◗ Le risque de démotivation et de **désertion des bénévoles** (surtout ceux impliqués dans les conseils d'administrations.). ◗ Le formalisme élevé de la commande publique qui s'adresse de ce fait à des organismes spécialisés ayant une expérience et une **expertise** dans ce domaine. Les associations d'environnement n'ont pas de formation en la matière. ◗ La **mise en concurrence** des associations deviennent concurrentes entre elles ou avec le secteur marchand s'il existe dans le domaine concerné. ◗ L'incidence fiscale lorsque associations et entreprises répondent ensembles aux marchés publics (présomption d'une activité concurrentielle). Selon les instructions fiscales, une association sera à priori considérée comme **lucrative** si elle exerce une activité concurrentielle et pourra être assujettie à la **TVA** dans certaines conditions.[11] ◗ Le dialogue et la construction de partenariats s'avèrent plus difficiles. ◗ Le risque de réduire la qualité des projets présentés, pour répondre au moindre coût.	◗ **Le coût des marchés publics est plus élevé pour les pouvoirs publics.** En effet, "le coût de l'activité est de 15 à 20 % moins cher avec une subvention qu'avec un marché public" [12] (autofinancement d'une partie du projet par l'association, pas de dérives inflationnistes, les bénéfices dégagés sont raisonnables). ◗ La TVA à payer dans le cadre d'un appel d'offre. ◗ Le **Formalisme** très lourd et la complexité juridique des procédures. ◗ La responsabilité entière de la collectivité sur le projet dans le cadre d'une commande publique. ◗ Le fait de ne traiter qu'avec les grosses associations et pas forcément avec les locaux, les plus innovants. ◗ Si la collectivité se trompe sur la définition de son besoin, elle risque d'être à côté de l'objectif souhaité. ◗ Ne permet **pas la co-construction** d'un projet avec un acteur.

11 Pour plus d'informations voir le site internet du ministère http://www.impots.gouv.fr/general/associations/espace_association.htm ou le Site de la Fédération française de la montagne et de l'escalade FFME http://www.ffme.fr/espace-association/ressource/fiscalite.htm

12 "Mode d'emploi de la Convention pluriannuelle d'objectifs" CPCA, mars 2011 et Dossier revue Juris association "Convention d'objectifs : pour des relations gagnant-gagnant", n° 430 - 15 décembre 2010 Brigitte Clavanier

3.1.2 La commande publique : « vous m'aidez »

B - "Je délègue" un service public

L'administration confie à un tiers, qui agit sous son contrôle, la gestion d'un service public lui incombant soit de par la loi soit parce qu'elle a créé avant de le déléguer.

Cette définition a été codifiée à l'article L. 1411- alinéa 1 du Code général des collectivités territoriales en ces termes : *« La délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».*

➲ **Conditions :**

Deux conditions cumulatives sont indispensables pour qualifier la délégation de service public (DSP) :

- l'existence d'un **service public** (ex : la distribution de l'eau potable et l'assainissement),
- la **rémunération du délégataire qui doit substantiellement être assurée par les recettes** de l'exploitation du service (ex : facturation aux usagers de la consommation de l'eau).

En conséquence, l'entreprise qui a signé un contrat de délégation de service public (DSP) prend certains risques économiques, ce qui n'est pas le cas de celle qui a conclu un marché public.

➲ **Avantages/Inconvénients de la DSP pour l'association :**

Avantages	Inconvénients
◗ La durée.	◗ La responsabilité juridique et financière. ◗ Avoir à démontrer sa capacité professionnelle à faire. ◗ La volonté de la collectivité d'être **propriétaire des actions** et productions associatives.

A RETENIR : distinction subvention / commande publique[13]

	Qui exprime un besoin ?	Dans quel but est versée la somme d'argent ?	Une contrepartie est-elle prévue ?
SUBVENTIONS	L'Association	Soutien du projet associatif	Non
COMMANDE PUBLIQUE	La Personne publique	Satisfaction d'un besoin	Oui paiement d'un prix

13 Extrait de l'intervention Gwenaëlle Troude Journée d'information "PAPP" du 4 juillet 2011 - organisée par le REEB et CPCA

3.2. Les risques de confusion entre subvention et commande publique

3.2.1. La Confusion entre appel à projets et appel d'offres

Ces deux expressions utilisent des termes très proches. Pourtant, elles recouvrent des notions très différentes.

- L'appel d'offres est une procédure formalisée de mise en concurrence, issue du Code des marchés publics.
- Dans le domaine associatif, l'expression « appel à projets », couramment utilisée dans le régime de la subvention, désigne une toute autre démarche. Dans l'esprit de la collectivité, l'appel à projets a pour objectif de faire « remonter » les initiatives et projets de l'association pour les porter à la connaissance de la personne publique (exemple : appel à projets annuel en éducation à l'environnement du Conseil régional de Bretagne).

3.2.2. L'excès de formalisation : le risque de requalification de la subvention en commande publique

- La contractualisation des subventions publiques s'est généralisée, quelque soit le montant. Or un excès de formalisation risque de transformer la convention en véritable « **cahier des charges »** s'imposant à l'association.

En décrivant de manière trop détaillée les actions et obligations de l'association, la convention peut ainsi se « dénaturer » et donner l'impression que l'association exécute, en contrepartie de la subvention, des prestations individualisées pour le compte de la collectivité.
La convention de subventionnement risque alors d'être requalifiée par le juge (ou lors du contrôle de légalité pour les collectivités territoriales) en marché public ou en délégation de service public.

- Le **recours systématique à la subvention de projet fait naître le « besoin formalisé »** chez la collectivité.

Contrairement à la subvention de fonctionnement (sur le projet associatif), les subventions sur projet nécessitent de la part de l'association de décrire en amont, de manière précise et détaillée, les actions pour lesquelles elle sollicite un financement. Bien souvent, cette présentation fait naître le « besoin formalisé » chez la collectivité qui transforme alors le projet de l'association en véritable « cahier des charges ».

3.2.3. Les limites du critère de l'initiative du projet

La rédaction des conventions peut également entretenir la confusion sur qui a l'initiative du projet.
D'autre part, pour qu'il n'y ait pas de doute sur son origine, il faut toujours garder à l'esprit qu'une subvention doit **se demander.** Un dossier de demande est en soi une expression de l'initiative associative.

3.2.4. La notion de seuils

La collectivité met souvent en avant la notion de seuil pour justifier le recours à la commande publique, argument souvent mis en avant dans les témoignages.
Elle annonce à l'association, par exemple, que pour des raisons de montant trop élevé du projet, ou parce que plusieurs conventions ont déjà été signées, il faut passer un marché public (à partir de 4 000 €).
Or cet argument ne tient pas : soit cela relève du marché quelque soit le seuil, soit c'est une subvention.
La question centrale est bien **l'initiative du projet** : si elle est associative, aucun seuil lié au marché public n'est applicable.

Réseau RITIMO

4 – PRÉCONISATIONS POUR UN PARTENARIAT ÉQUILIBRÉ ENTRE ASSOCIATIONS ET POUVOIRS PUBLICS

4.1. Favoriser la reconnaissance de la spécificité associative

4.1.1. Formuler le projet associatif en insistant sur l'utilité sociale : le projet au cœur du partenariat

- Il est nécessaire que les associations s'interrogent sur leur projet associatif et qu'elles le réaffirme.

- Faire valoir l'innovation associative et sa créativité sociale La problématique réside bien dans la capacité d'initiative et d'innovation de l'association : .

- **Revendiquer son statut « d'association » ne suffit plus !**

Les associations ne peuvent plus rester sur une seule légitimité de compétences, de technicité et d'expériences. On doit aujourd'hui valoriser notre plus value : dire quelle est notre spécificité associative, insister sur ce que l'on apporte que le privé n'apporte pas, revendiquer ce qui nous distingue d'un autre opérateur économique. Cela nous réinterroge sur notre **utilité sociale.**

Évaluer l'utilité sociale, c'est mesurer le plus associatif par des critères construits avec les partenaires du projet.
Pour l'AVISE[14], les enjeux de l'évaluation de l'utilité sociale, sont de :

- conforter un modèle de développement solidaire,
- valoriser la plus value de l'économie sociale et solidaire,
- participer à une définition partagée de l'utilité sociale,
- permettre une appropriation de la démarche évaluative par la société civile.[15]

Ainsi, il est pertinent de réaffirmer nos différences par rapport à un **bureau d'études** : gouvernance, représentation de la société civile, notre connaissance et notre implication dans le territoire, notre vision politique du territoire.
Mais il est important de dire aussi notre complémentarité avec le bureau d'études, qui apporte notamment une méthode et une analyse, une neutralité. Le problème, c'est qu'actuellement les collectivités ne travaillent souvent qu'avec des bureaux d'études, d'où la pauvreté de certaines réflexions.

- Les élus ont des craintes sur _voire nous reprochent_ notre militantisme. Or, être militant c'est quoi ?

Pour nous, réseau d'EE, c'est être engagé, c'est défendre son projet associatif, c'est avoir une vision prospective de son territoire et essayer de la faire partager. C'est donc être force de proposition et non pas seulement et systématiquement dans le « contre ».
Il est essentiel pour chacun aujourd'hui de **dépasser les représentations**, selon lesquelles il y aurait d'un côté l'association d'EE "écolo-baba cool, petits oiseaux" qui promène les petits enfants dans la nature et d'un autre côté la collectivité, pouvoir dictateur tout puissant juste là pour payer, qui se fiche des associations et ne court qu'après les voix de ses électeurs...

14 http://www.avise.org
15 Extrait de "évaluer son Utilité Sociale de son activité" cahier de l'Avise n°5 octobre 2007

4.1.2. Inscrire son projet associatif dans le territoire : connaître les compétences de chaque collectivité

- Chaque association étant « implantée » sur un territoire, il serait utile qu'elle définisse clairement ses différents niveaux d'interventions en cohérence avec les échelons territoriaux (communes, communautés de communes, parc naturel régional, département, etc.) et leur champ de compétences.
- Il est important que les associations connaissent et comprennent leurs territoire, ses enjeux et politiques publiques.
- Pour inscrire leur projet associatif dans le territoire, les associations doivent se faire connaître.

4.1.3. Solliciter les reconnaissances publiques nécessaires

- Demander aux impôts la reconnaissance de son intérêt général, au sens de l'article 200 du Code Général des Impôts (procédure de rescrit fiscal).
- Demander l'agrément « protection de la nature » à la Préfecture, pour pouvoir siéger dans des instances de concertation comme le CESER. A noter toutefois que l'évolution de cet agrément provoque là aussi beaucoup d'inquiétudes et semble créer une représentation associative à deux vitesses, favorisant les grosses structures.
- Agrément jeunesse et sport, éducation nationale, etc.

4.2. Maintenir un fonctionnement interne compatible avec le développement de l'initiative associative

- Etre **en capacité** de prendre des initiatives : préserver le fonctionnement associatif notamment l'indépendance, l'implication des bénévoles ; être "offensif", **interpeller** les collectivités en leur proposant des plans d'actions pluriannuels thématiques ou stratégiques.
- Eviter tout risque de dérive vers une association para-administrative : être vigilant sur les représentations de collectivités dans les instances associatives. Elles enrichissent le partenariat mais entraînent un risque de gestion de fait et de dérive vers l'association transparente.

4.3. Sécuriser les conventions et les partenariats

- Inciter au **développement de Convention Pluriannuelle d'Objectif** et **d'appels à projets,** alternatives à la commande publique : cf. guide de la CPCA "Mode d'emploi de la Convention pluriannuelle d'objectifs", mars 2011.
- Veiller à la **rédaction** et la présentation politique des projets dans les conventions.

Dans le dossier de demande, et pour éviter toute confusion, il est toujours nécessaire :

  - de présenter l'association (objet statutaire, domaine d'action, activité, contexte du projet) de manière à montrer que le projet est une déclinaison naturelle de l'objet de l'association ;
  - Accompagner la description de l'action projetée d'une présentation de son contexte d'élaboration : motivation du projet, historique, cheminement du projet dans les instances associatives (adoption en conseil d'administration, etc.) ;
  - de proposer une évaluation qualitative et quantitative ;

- de présenter les contributions volontaires en nature (bénévolat valorisé) associées au projet, indice certain de l'autonomie et de l'initiative associative ;
- de veiller à ce que les conventions de subventionnement reconnaissent l'initiative associative et fassent référence au dossier de demande déposé par l'association. Enfin, les tournures de phrases ne doivent pas prêter à confusion.

- Mieux connaître les **principes de budget de l'Etat,** réformés depuis la mise en oeuvre en 2006 de la Loi de Finances de 2001 : *« Il s'agit de substituer une nouvelle logique de résultats à la logique traditionnelle de moyens, en répartissant les crédits par mission, programme et action »*[16]. Dorénavant une subvention ne saurait être allouée si elle ne correspond pas aux finalités prévues dans le programme.

4.4. Rester maître de son projet

Afin de garder la paternité, l'initiative de son projet et d'éviter qu'il ne soit transformé en cahier des charges d'un appel d'offres, il peut être important de protéger la propriété intellectuelle de son projet. Pour cela, ne pas hésiter à déposer, à breveter son projet quand c'est possible auprès d'organismes tels que l'INPI.

Cela peut paraître difficile de revendiquer une propriété intellectuelle dans l'espace public, on pourrait plutôt parler de propriété collective des associations.[17]

4.5. Obtenir le financement de l'ingénierie sociale associative

Toute opération subventionnée devrait prévoir un fond pour la recherche et le développement.

4.6. Obtenir une caution de prêt ou une garantie d'emprunt du pouvoir public

Il faut obtenir des conventions d'objectifs et de moyens !
Si le financement de moyens pour les associations rebutent les pouvoirs publics aujourd'hui, pourquoi alors ne pas faciliter l'emprunt des associations en devenant cautionneur.
Des collectivités le font auprès de certaines associations dans le domaine du sport (le football par exemple). Pourquoi ne pas étendre cette pratique à d'autres secteurs associatifs ?

4.7. Développer des formations communes

Proposer et participer à des formations sur les relations contractuelles, le partenariat entre associations et pouvoirs publics :
- des formations avec des élus associatifs et publics
- des formations avec des salariés associatifs et des techniciens des collectivités

16La LOLF et les collectivités locales, une démarche de performance déjà engagée. Source : colloc.bercy.gouv.fr rubrique « finances locales » puis « Espace LOLF »

17 cf. Echanges lors de l'atelier Politique, 3ème Conférence régionale bretonne de la vie associative organisée par la CPCA Bretagne, Rennes, 26 novembre 2011

4.8. Requestionner ce qu'est un "bon" partenariat

4.4.1. Partenariat entre associations et pouvoirs publics

Rappel des 3 principes fondateurs pour les associations :

- Le projet associatif au coeur du partenariat.
- Le respect de l'indépendance de l'association, condition d'un véritable partenariat.
- L'instauration d'un dialogue entre les associations et les personnes publiques.

Quelques principes chers aux pouvoirs publics, qui attendent des associations de :

- présenter des projets clairs et bien construits,
- s'engager à évaluer l'utilisation des fonds publics ,
- respecter la transparence financière,
- considérer la personne publique comme un partenaire et pas seulement comme un financeur.

En fin de compte, la conséquence du recours à la commande publique est similaire pour les associations comme les pouvoirs publics : c'est un **appauvrissement de la qualité** du partenariat.

Nous devons défendre le **« travailler avec »**, plutôt que le **« travailler pour »** la collectivité.

Co-construire les projets tout en amont, c'est primordial et c'est vrai dans la réciprocité.

Les associations doivent participer à la définition des politiques publiques et être intégrées dans les instances de concertation.

Le subventionnement est davantage garant de ces principes que la commande publique.

4.4.2. Partenariat entre associations

Nous avons intérêt de rechercher entre nous, associations, une cohérence et de nous organiser pour aller vers le « travailler ensemble » : ce n'est possible qu'avec la logique de convention.

Nous devons aussi réaffirmer notre besoin de partager, de faire du partenariat entre associations, de mettre des réseaux en place ou de développer les réseaux existants.

Nous devons pousser aussi la réflexion sur notre partenariat avec les entreprises de l'économie sociale et solidaire, les auto-entrepreneurs en éducation à l'environnement qui portent les mêmes valeurs que nous.

Nous devons encourager la mutualisation entre associations et plus si affinités.

EN CONCLUSION

L'idée de cet argumentaire est bien de permettre aux associations de faire le choix en conscience, d'en mesurer les impacts, voir de se réinterroger sur leur structure juridique.
Certaines associations sont peut-être vouées à évoluer vers un autre statut.

Si l'association souhaite favoriser le recours à la subvention, l'essentiel est bien d'être à l'initiative du projet.

LISTE DES ABREVIATIONS

APNE : Association de Protection de la Nature et de l'Environnement
CESER : Conseil Economique, Social et Environnemental régional
CNARE : Centre National d'Appui et de Ressources en Environnement
CNVA : Conférence Nationale de la Vie Associative
CPCA : Conférence Permanente des Coordinations Associatives
CPO : Convention Pluriannuelle d'Objectifs
CPIE : Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement
DLA : Dispositif Local d'Accompagnement
EE : Education à l'Environnement
FNE : France Nature Environnement
REN : Réseau Ecole et Nature
UNCPIE : Union Nationale des CPIE

BIBLIOGRAPHIE

Sites et liens internet :
· www.associations.gouv.fr
· http://www.avise.org
· www.cnarenvironnement.org
· www.cpca.asso.fr
· www.jeunesse-sports-gouv.fr
· www.legifrance.gouv.fr
· www.minefi.gouv.fr
· www.service-public.fr
· http://www.loi1901.com
· http://www.ssig-fr.org/

Textes juridiques :
◗ Charte des engagements réciproques entre l'Etat et les associations regroupées au sein de la CPCA, 1er juillet 2001 (texte juridique et politique)
◗ Circulaire no 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs, Journal officiel du 16 janvier 2007
◗ Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément, Journal officiel du 20 janvier 2010

Etudes, Rapports, compte-rendus :
◗ CNVA, Rapport, La consolidation des relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les associations, mai 2005.
◗ "Etude argumentaire sur le partenariat et les relations contractuelles entres les associations d'environnement et les pouvoirs publics" - Retours d'expériences, analyse de pratiques et propositions pour sécuriser les partenariats" par le Cente national d'appui et de ressources

Environnement (téléchargeable sur le site)

Plaquettes, fiches techniques :

- Plaquette FNE : "Le code des marchés publics et les associations de protection de la nature et de l'environnement" mars 2007
- "Mode d'emploi de la Convention pluriannuelle d'objectifs" CPCA, mars 2011

Articles :

- Fiches pratiques du CNAR mars 2010 : "Associations de solidarité et mise en concurrence", avec l'UNIOPSS
- Article de Jurisassociations n°430 du 15 décembre 2010 "Convention d'objectifs : pour des relations gagnant-gagnant", Brigitte Clavanier

Réalisation : groupe de travail « partenariat » du REEB
Rédaction et coordination : Sophie Houbart, animatrice de réseau au REEB

Relecture : Eaux et rivières de Bretagne, Yannick Le Belleguic et Marion Kempa (administrateurs au REEB)

Argumentaire basé notamment sur l'étude partenariat du CNARE réalisée par l'ARIENA (Olivier Duquesnois, Sylvie Cuenot) et le REN.

Avril 2012

Contact : s.houbart@reeb.asso.fr